

Danuta Walczak-Duraj*

PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA DYSFUNKCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wstęp

Chcąc ukazać podstawowe dysfunkcje pojawiające się w pracy administracji publicznej (zwłaszcza zaś samorządowej), a więc tych zróżnicowanych przecież instytucji, w których wiodącą kategorią zawodową są urzędnicy różnego szczebla, i które stanowią obszar przejawiania się władzy publicznej, należy przede wszystkim skoncentrować się na trzech wiodących kwestiach. Pierwsza z nich odnosi się do bezpośrednich i pośrednich uwarunkowań związanych z kontekstem politycznym, czyli z wpływem czynników politycznych na jakość pracy urzędników zatrudnionych w tych instytucjach a zarazem na podstawowe obszary potencjalnych i rzeczywistych dysfunkcji mających głównie charakter systemowy. Druga kwestia związana z tym tematem odnosi się do szeroko pojętych uwarunkowań prawno-etycznych, w tym do uwarunkowań związanych z charakterem kapitału ludzkiego mającego wpływ na wyżej wymienione obszary działalności instytucji publicznych i samorządowych. Trzecia kwestia dotyczy treści działań urzędniczych, których logika w sposób widoczny bardziej jest wpisana w istotę biurokratycznego błędnego koła w ujęciu M. Croziera niż w logikę biurokracji w rozumieniu M. Webera, zgodnie z którą instytucja biurokratyczna funkcjonuje efektywnie, w sposób bezosobowy i racjonalny. W każdym z tych obszarów możemy mówić o mniejszych bądź większych deficytach prowadzących w efekcie do niskiego poziomu zaufania społecznego wobec tych instytucji, postrzeganych często jako instytucje które są niechętnie nastawione wobec obywateli.

Stąd też celem niniejszego opracowania będzie próba ukazania wiodących uwarunkowań i podstawowych obszarów występowania dysfunkcji pojawiającej się w pracy urzędniczej polskich instytucji publicznych (centralnych i samorządowych) oraz wiodących konsekwencji tej dysfunkcji na poziomie zaufania społecznego. Przy czym dysfunkcja rozumiana jest tutaj bardzo szeroko; zarówno jako spadek efektywnego działania jak i spadek zaufania społecznego i wiarygodności tych instytucji.

* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Łódzki.

Rola kontekstu politycznego w generowaniu dysfunkcji instytucjonalnych

W analizie występowania rzeczywistych bądź/i potencjalnych przyczyn dysfunkcji w działalności władzy publicznej należy wyjść od uwarunkowań związanych z kontekstem politycznym, który w sposób wyrazisty pojawia się w pracy instytucji samorządowych. Tak np. badania przeprowadzone przez Marcina Kotrasa [2009] z radnymi sejmiku województwa łódzkiego, członkami zarządu województwa i przedstawicielami środowisk biznesowych i naukowych pokazują, że radni ci nie myślą przede wszystkim w kategoriach regionu a swoje działania kierują przede wszystkim w stronę własnego, politycznego zaplecza i okręgu wyborczego. Poważnym problemem okazał się brak spójności w działaniach wynikający ze swoistej dwuwładzy w regionie (nie tylko łódzkim), czyli współistnienia instytucji wojewody i władz samorządowych w sytuacji, gdzie nadal ma miejsce niejasny podział zadań czy też klarownych procedur współpracy.

Taka sytuacja w sposób bezpośredni wpływa dysfunkcjonalnie na jakość i efektywność pracy administracji w tych wymienionych strukturach. Wielokrotnie zwracano uwagę na to, że polska administracja państwowa i samorządowa jest zbyt upolityczniona, co powoduje, że po każdej kolejnej zmianie układu sił politycznych dochodzących do władzy po demokratycznych wyborach, następuje również zmiana personalna na tych stanowiskach, które nie mają charakteru politycznego. Efektem tego jest nie tylko fluktuacja kadry urzędniczej, ale również bardzo często zatrudnianie na stanowiskach osób spełniających jeden podstawowy warunek – właściwej afiliacji politycznej. Względny merytoryczny, przygotowanie do tego typu pracy, brak doświadczenia zawodowego itp. są mniej lub w ogóle nieistotne. Tej urzędniczej fluktuacji, zbieżnej z fluktuacją polityczną na najwyższych stanowiskach władzy politycznej i samorządowej (stanowiska ministrów, wiceministrów, wojewodów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów) jednocześnie towarzyszy dość często proces związany z intensyfikacją takich zachowań korupcyjnych jak kumoterstwo i nepotyzm.

Co więcej, korupcja urzędnicza rozumiana tutaj jako taki typ korupcji, którego celem jest uzyskiwanie przez urzędników dodatkowych korzyści wynikających ze sposobu stosowania procedur wiąże się z korupcją gospodarczą, rozumianą jako taki typ korupcji, która podejmowana jest w celu wywarcia wpływu na warunki funkcjonowania danego podmiotu gospodarczego. W korupcji urzędniczej zaś dominującą jej postacią staje się korupcja układowa, szczególnie niebezpieczny typ korupcji, rozumiany jako zjawisko, bez którego dana instytucja czy nawet wiodące instytucje państwa nie mogą funkcjonować, oraz korupcja określana jako *street - level - corruption*. Ten ostatni rodzaj korupcji stanowi dość często nie tylko dodatkowe ale i zasadnicze źródło dochodów urzędników najniższego szczebla lub innych pracowników sfery publicznej,

mających bezpośredni kontakt z obywatelami. W odniesieniu do korupcji urzędniczej możemy również mówić o korupcji „zgodnej z prawem”, a więc takiej, w której urzędnik nie łamie prawa wydając określoną decyzję, ale podejmuje wobec korumpujących go osób szereg działań dotyczących przyspieszenia wydania decyzji, która i tak musiałaby być podjęta, ale np. w późniejszym czasie.

Z systematycznych badań przeprowadzanych przez CBOS wynika, że Polacy od wielu lat uważają politykę (60% wskazań w 2010 r.) i służbę zdrowia (58% wskazań w 2010 r.) jako te sfery życia publicznego, w których korupcja występuje najczęściej [zob. *Opinia publiczna o korupcji...*, CBOS, 2010]. Jednak na trzecim miejscu pod względem częstości wskazań (po sądach i prokuraturze) znalazły się urzędy gminne, powiatowe i wojewódzkie (31% wskazań), na piątym zaś urzędy centralne i ministerstwa (26% wskazań) (po sądach i prokuraturze – 29% wskazań). Najpowszechniejszym zarzutem wobec wysokich urzędników państwowych i polityków jest wspomniany wcześniej nepotyzm i kumoterstwo; aż 84% Polaków uważa, że proceder obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach i innych tego typu instytucjach znajomymi i krewnymi jest częsty. Prawie trzy czwarte Polaków (73%) uważa również, że wśród polityków i wysokich urzędników państwowych częste są przypadki załatwiania kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów i znajomych prowadzących firmy prywatne [tamże]. W 2010 r. również prawie trzy czwarte Polaków (72%) uważało, że politycy i wysocy urzędnicy państwowi dla własnych korzyści często ulegają naciskom biznesu, konkretnych firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów i zamówień rządowych (nieuczciwy lobbing). Ponad połowa Polaków (59%) była również zdania, że przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można w Polsce wpływać na treść stanowionego prawa. Sytuacja taka powoduje, że obywatele, oceniający np. władzę samorządową, nie zawsze mają wysokie poczucie wpływu na sprawy publiczne.

Od pierwszych wyborów do władz lokalnych w Polsce upłynęło już dwadzieścia lat. Stąd też warto, choćby w sposób bardzo ogólny przedstawić, jak wygląda w Polsce z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego poczucie wpływu na życie publiczne, zarówno w skali kraju jak i w skali społeczności lokalnej. Możliwość wpływu na sprawy państwa w 2010 r. dostrzegała tylko ponad jedna trzecia (36%) dorosłych mieszkańców Polski, ale i tak był to wynik najwyższy w porównaniu do lat poprzednich; w odniesieniu zaś do 1992 roku (pierwsze tego typu badanie) odsetek osób odczuwających wpływ na sprawy kraju wzrósł pięciokrotnie [*Samorządność w Polsce...*, CBOS, 2010]. W perspektywie porównawczej podmiotowość obywatelska o wiele częściej przejawia się w skali lokalnej; w 2010 r. co drugi Polak (52%) był zdania, że zwykły obywatel ma możliwość oddziaływania na sprawy swojego regionu czy swojej miejscowości [tamże]. Jest to tym bardziej ważne, że zdaniem Polaków

największe znaczenie dla rozwoju ich miejscowości i regionu mają decyzje podejmowane przez samorządy gminne (średnia 3,93 na 5-punktowej skali). Mniejsza rola przypisywana jest samorządom powiatowym (3,60), wojewódzkim (3,40), władzom centralnym (2,98) czy Unii Europejskiej (3,04), która dystansuje tutaj w odczuciu badanych wpływ władz centralnych.

Jednak choć Polacy ogólnie rzecz biorąc byli w 2010 r. zadowoleni [*Ocena działalności władz lokalnych...*, CBOS, 2010] z ustępujących władz samorządowych (52% wskazań), raczej pozytywnie oceniali efekty ich pracy i zwykle nie mieli zastrzeżeń do gospodarowania przez nich budżetem, to jednak nie do końca wiedzieli, czyje tak naprawdę interesy reprezentuje większość radnych w ich mieście/ gminie. Co prawda stosunkowo największy odsetek Polaków (34%) uważał, że przeważająca część osób wchodzących w skład minionej rady ich miasta/ gminy reprezentuje potrzeby i interesy wszystkich mieszkańców, jednak jedna czwarta Polaków sądzi, że radni ci reprezentowali albo własne interesy, albo interesy własnej partii lub ugrupowania politycznego (również 25%). Ponad jedna czwarta badanych (21%) twierdziła nawet, że na poziomie władzy lokalnej większość radnych reprezentowała głównie interesy konkretnych wyborców. Nieco mniej liczni wskazywali również na to, iż na poziomie władzy lokalnej realizowane są głównie interesy określonych środowisk społecznych czy zawodowych (15% wskazań) bądź też grup znajomych, kolegów czy krewnych (14% wskazań); mamy tutaj zatem wyraźne wskazania dotyczące nepotyzmu i kumoterstwa. Warto w tym miejscu odwołać się również do wyników badań dotyczących poziomu zaufania społecznego wobec instytucji życia publicznego. Choć w 2010 r. było ono dość wysokie, to jednak istotnie niższe niż jeszcze dwa lata temu [zob. *Zaufanie społeczne*, CBOS, 2010]. Na dwadzieścia trzy badane instytucje, oceniane pod względem zaufania, w odniesieniu do siedmiu instytucji dominuje nieufność, podczas gdy w 2008 r. przewaga nieufności nad ufnością dotyczyła tylko trzech instytucji [tamże]. I tak choć ponad połowa Polaków ma zaufanie do władz lokalnych swojego miasta/gminy (55%) to do urzędników administracji publicznej już tylko 42%. Jak wynika z konstatacji zawartych w przywoływanym raporcie CBOS-u, Polacy dość połowicznie ufają różnego rodzaju instytucjom i organizacjom funkcjonującym w społeczeństwie: *Średnie zaufanie mierzone na skali od 0 do 23 dla ogółu Polaków wyniosło bowiem 12,08* [tamże, s. 13]. Zaufanie do wszystkich 23 wymienionych w badaniach instytucji zadeklarowało tylko 3% Polaków. Najbardziej ograniczonym zaufaniem do instytucji życia publicznego charakteryzują się osoby o złej sytuacji materialnej, o niesprecyzowanych poglądach politycznych, bezrobotni, rolnicy, mieszkańcy największych miast, renciści, osoby o najniższych dochodach i osoby nieuczestniczące w praktykach religijnych.

Różnego rodzaju dysfunkcje występujące w pracy administracji publicznej mają jednak swoje źródło nie tylko w politycznym wymiarze polskiej demokracji,

stanowiącym w istocie swoiste tło interesujących nas tutaj problemów. Fundamentalnym, immanentnym źródłem dysfunkcji urzędniczej jest bowiem konflikt interesów i stronnictwo, uwikłane z jednej strony w niespójność lub brak odpowiednich rozwiązań prawnych, z drugiej zaś w stosunkowo niskie standardy etyczne związane ze specyfiką pracy urzędniczej.

Konflikt interesów i stronnictwo jako podstawowe i potencjalne źródło dysfunkcji – perspektywa prawna i etyczna

Istotnym źródłem dysfunkcji pojawiającej się w pracy instytucji administracji publicznej i samorządowej jest specyfika pracy urzędniczej, która powoduje, że bardzo często możemy w odniesieniu do tej grupy pracowników mówić o konflikcie interesów i stronnictwie. Przede wszystkim dlatego, że władza publiczna w jakiegokolwiek sprawie nie może działać dowolnie. Konflikt interesów jest szczególnym przypadkiem konfliktu norm, o czym pisała 50 lat temu Ija Lazari - Pałowska [1961]. Dwie normy są konfliktowe wtedy, gdy normy te wraz z pewnym zdaniem empirycznym prowadzą do norm sprzecznych. Natomiast, dwie normy są sprzeczne wtedy, gdy jedna z nich nakazuje (lub dopuszcza) to, czego zakazuje druga. Sprzeczność wynika analitycznie z ich sensu i nie musi być uzasadniana empirycznie. Przykładem konfliktu norm jest sytuacja zaopatrzeniowca w pewnej firmie, który jest powiązany rodzinnie z dostawcą. Norma nakazująca wybór najlepszego towaru dla firmy nie jest sprzeczna z normą nakazującą życzliwość wobec rodziny i w sytuacji, gdy krewny przedstawia najkorzystniejszą ofertę obie normy mogą być zachowane. Jednak, wtedy, gdy warunek ten nie jest spełniony normy są sprzeczne i jedna z nich musi być naruszona. Faktyczne bądź prawdopodobne zaistnienie sytuacji prowadzącej do sprzecznych norm wyznacza rzeczywisty bądź potencjalny konflikt interesów [T.M. Garrett, R.J. Klonosky, 1986]. Konflikt jest rzeczywisty, gdy człowiek realizuje swój prywatny interes kosztem interesu firmy bądź interesu publicznego; na przykład dyrektor szpitala prowadzi prywatną praktykę korzystając bezpłatnie lub po zaniżonych kosztach z pomieszczeń i aparatury szpitala. Konflikt interesów ma charakter potencjalny, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że interes firmy bądź publiczny zostanie zdominowany przez interes prywatny; na przykład, gdy radny dzierżawi pomieszczenia gminne na warunkach zaproponowanych przez wójta, którego ma kontrolować.

Konflikt interesów występuje zazwyczaj wtedy, gdy urzędnik znajduje się w sytuacji podwójnej lojalności, nakazującej mu realizować cele, których jednoczesne osiągnięcie nie jest możliwe w pewnej sytuacji. Mówiąc językiem prawniczym wtedy, gdy człowiek znajduje się w sytuacji konfliktu interesów, czyli wtedy, gdy działając na własną korzyść lub korzyść pewnego podmiotu,

wobec którego ma zobowiązania, działa jednocześnie wbrew interesowi innego podmiotu, wobec którego także powinien być lojalny. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest konflikt powinności urzędnika podejmującego decyzje dotyczące firmy, w której ma udziały czy nakaz podwójnej lojalności dziennikarza mającego napisać krytyczny reportaż o koncernie samochodowym, który użyczył mu swego produktu do testowania [A. Lewicka-Strzałecka, www.cebi.pl]. Stronniczość i konflikt interesów oznacza zazwyczaj działanie we własnym interesie, interesie osoby bliskiej lub osoby trzeciej, a nie w zgodności z interesem publicznym. Konflikt interesów ma miejsce także wtedy, gdy zachodzi obawa, że urzędnik tak może działać, gdy w grę wchodzi choćby teoretyczna możliwość, iż troska o osobisty interes przeważa nad troską o interes publiczny (potencjalny konflikt interesów) [P.J. Suwaj, 2008].

W działalności władzy publicznej z takim konfliktem mamy do czynienia w sytuacji, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie sprawy bądź też uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma (faktyczny konflikt) lub może mieć (realny konflikt) interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy. Dlatego też w polskich regulacjach prawnych istnieje kilka rodzajów zarówno ogólnych, jak i szczególnych zabezpieczeń prawnych, zapobiegających konfliktowi interesów w zakresie działalności administracji publicznej. Ponadto jednym ze sposobów przeciwdziałania konfliktowi interesów jest wprowadzanie odpowiednich wymogów etycznych, stanowiących zespół wartości wspólnych wszystkim urzędnikom.

Konflikt interesów jest szczególnym przypadkiem konfliktu norm zdefiniowanego przez Iję Lazari -Pawłowską [1961, s. 143-157]. Dwie normy są konfliktowe wtedy, gdy normy te wraz z pewnym zdaniem empirycznym prowadzą do norm sprzecznych. Natomiast, dwie normy są sprzeczne wtedy, gdy jedna z nich nakazuje (lub dopuszcza) to, czego zakazuje druga. Sprzeczność wynika analitycznie z ich sensu i nie musi być uzasadniana empirycznie. Przykładem konfliktu norm jest sytuacja zaopatrzeniowca w pewnej firmie, który jest powiązany rodzinnie z dostawcą. Norma nakazująca wybór najlepszego towaru dla firmy nie jest sprzeczna z normą nakazującą życzliwość wobec rodziny i w sytuacji, gdy krewny przedstawia najkorzystniejszą ofertę obie normy mogą być zachowane. Jednak, wtedy, gdy warunek ten nie jest spełniony normy są sprzeczne i jedna z nich musi być naruszona. Faktyczne bądź prawdopodobne zaistnienie sytuacji prowadzącej do sprzecznych norm wyznacza rzeczywisty bądź potencjalny konflikt interesów. Konflikt jest rzeczywisty, gdy człowiek realizuje swój prywatny interes kosztem interesu firmy bądź interesu publicznego, na przykład dyrektor szpitala prowadzi prywatną praktykę korzystając bezpłatnie lub po zaniżonych kosztach z pomieszczeń i aparatury szpitala. Konflikt interesów ma charakter potencjalny, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że interes firmy bądź publiczny zostanie zdominowany przez interes prywatny, na przykład, gdy radny dzierżawi

pomieszczenia gminne na warunkach zaproponowanych przez wójta, którego ma kontrolować.

Analiza aktów prawnych i kodeksów etycznych wskazuje, że nakazują one unikania zarówno rzeczywistych jak i potencjalnych konfliktów interesów. Przykładem tego pierwszego jest penalizacja przyjmowania korzyści finansowych przez osobę pełniącą funkcję publiczną, przykładem drugiego – zakaz uczestnictwa osób pełniących funkcje publiczne we władzach spółek prawa handlowego. Tak więc, konflikt interesów wchodzi w grę nie tylko wtedy, gdy stwierdzi się, że urzędnik, pracownik w danej sprawie kieruje się osobistą korzyścią i działa wbrew interesowi publicznemu czy interesowi firmy. O konflikcie interesów mówimy także wtedy, gdy istnieje obawa, że może on to czynić, gdy wchodzi w grę choćby tylko potencjalna możliwość, że troska o osobisty interes przeważa nad troską o interes publiczny lub o interes firmy.

Z wielu badań, nie tylko socjologicznych wynika, że w społeczeństwie polskim świadomość naganności potencjalnego konfliktu interesów jest stosunkowo niska. W krajach o dojrzałej demokracji, nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne, ale także pracownicy prywatnych firm zostają zdyskredytowani, jeżeli okaże się, że dopuścili do tego, by znaleźć się w sytuacji konfliktu interesu, nawet, jeżeli nie naruszają prawa. W niektórych firmach zachodnich osoby pełniące odpowiedzialne funkcje muszą składać na piśmie deklaracje interesów (*statement of interest*), w których ujawniają interesy finansowe i inne, własne i bliskich osób.

W Polsce świadomość potencjalnego konfliktu interesów nie jest jeszcze zbyt powszechna, a popadanie w taki konflikt bywa dosyć powszechnie akceptowane. Zdecydowanie częściej niż w innych krajach urzędnicy będący realizatorami władzy publicznej uważają, że co nie jest zabronione prawem, jest dozwolone. Wiele sytuacji, w których ludzie pełnią stojące w konflikcie funkcje np. publiczne i w biznesie, usprawiedliwianych jest niskimi wynagrodzeniami w sektorze publicznym, koniecznością zapewnienia godnych warunków życia itp.. Burmistrz jednej z gmin tłumaczy np., iż pozwala pracującym w gminie geodetom na dokonywanie w ramach prywatnej działalności gospodarczej pomiarów geodezyjnych, które później zatwierdzają jako urzędnicy, gdyż chce dać ludziom szansę na życie na godziwym poziomie, czy wręcz utrzymanie rodziny [zob. A. Lewicka - Strzałecka, op. cit.].

Okolicznością sprzyjającą w sposób szczególny przekształceniu się potencjalnego konfliktu interesów w konflikt rzeczywisty jest reguła wzajemności (*reciprocity norm*) mająca istotny wpływ na działania ludzi. Opisana w psychologii społecznej [E. Aronson, T.D. Wilson, R. Akert, 1997] reguła wzajemności stanowi społecznie podzielane przekonanie, że należy dobrem odpłacać za dobro, zaś złem za zło. Nakazuje ona odpowiednio odwdziżyć się za otrzymany prezent, przysługę, gościnność, uśmiech, uprzejmość, co sprawia, że ludzie są grzeczni dla grzecznych, punktualni wobec

punktualnych, uczciwi wobec uczciwych. W wersji negatywnej, reguła wzajemności powoduje, iż nie należy liczyć na przychyłność kogoś, komu wyrządziło się zło. Reguła ta polega na takim reagowaniu jednostki na skierowane ku niej czyny innej jednostki, które ma na celu wyrównanie wynikających ze współdziałania korzyści i strat. W sensie psychologicznym, poczucie zobowiązania jest stanem pewnego braku równowagi i powoduje potrzebę jej przywrócenia. Jak potwierdzają badania Cialdiniego [1994], ludzie nie tylko odwzajemniają otrzymane od innych dobro i zło, ale projektują wiele działań, tak by wykorzystać imperatyw wdzięczności do osiągnięcia swoich celów. Jeżeli chcemy, aby ktoś dla nas coś zrobił, czynimy coś dla niego, by wywołać uczucie zobowiązania.

Reguła wzajemności jest istotnym czynnikiem sprzyjającym przekształcaniu potencjalnego konfliktu interesów w konflikt rzeczywisty. Specjaliści od marketingu doskonale wiedzą, iż seria podarunków, usług, prowizji, przysług nawet drobnych, nie mówiąc o większych, skierowanych ku grupom osób mających wpływ na decyzje konsumenckie musi w sensie statystycznym zaowocować wzrostem sprzedaży określonych produktów. Mechanizm funkcjonowania zasady wzajemności sprawia, iż różnego rodzaju powiązania, zarówno te celowo aranżowane, by wzbudzić poczucie zobowiązania, jak i te wynikające z istniejących relacji, rodzinnych, towarzyskich nie pozostawiają ludzi bezstronnymi, nawet jeżeli oni sami mają takie poczucie.

W praktyce funkcjonowania instytucji publicznych oraz prywatnych firm stosuje się różne instrumenty mające na celu ograniczenie występowania sytuacji konfliktu interesów i stronniczości w działalności władzy publicznej. W polskim systemie prawnym przepisy prawne dotyczące konfliktu interesów tworzone były w różnym czasie i znajdują się w różnych systemach uregulowań, co nie sprzyja ich spójności i klarowności. Najszerszy zakres przepisów obejmują: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tzw. ustawa antykorupcyjna z 1997 r. [(Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.)], ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r. [jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.], ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r. [Dz. U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953 z późn. zm.], ustawa o zasobie kadrowym z 2006 r. [Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.], oraz ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. [Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.], powiatowym z 1998 r. [Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.] i wojewódzkim z 1998 r. [Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.] znowelizowane w 2002 r. [Dz. U. Nr 214, poz. 1806 z późn. zm.].

Ustawa antykorupcyjna zakazuje między innymi łączenia ważnych stanowisk w administracji państwowej i samorządowej z pełnieniem pewnych funkcji w spółkach prawa handlowego i prowadzeniem określonych rodzajów działalności gospodarczej, stwarzających zagrożenie powstania konfliktu

interesów. Jednak złamanie tego zakazu było przez ustawę (do czasu nowelizacji) traktowane jedynie jako przewinienie służbowe, za które pracownik może, ale nie musi ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną. Prawnicy są zdania, że stanowiło to zapewne istotny powód do powszechnego naruszania ustawy. Na przykład, kontrola NIK przeprowadzona w grudniu 2001 wykazała szereg przypadków wykorzystywania posiadanego wpływu na decyzje samorządu, po to, by zarabiać na jego mieniu. Ujawniono między innymi przypadki dzierżawienia majątku komunalnego przez radnych, np. pomieszczeń gminnych ośrodków zdrowia czy lecznic weterynaryjnych, zwykle przy zastosowaniu preferencyjnych stawek czynszu. Trudno spodziewać się, by radny korzystający z uprzejmości wójta czy burmistrza, który mu takich stawek udzielił, mógł być później bezstronny w wykonywaniu funkcji kontrolnych wobec tego wójta czy burmistrza. W tej samej kontroli ujawniono też liczne przypadki sprzedaży nieruchomości gminnych na rzecz radnych oraz urzędników samorządowych, przy czym odbywało to się często z naruszeniem procedur przetargowych, albo wręcz w trybie bezprzetargowym, choć nie było do tego podstaw [A. Hussein, www.batory.org.pl].

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 23 listopada 2002 r. wprowadziła niezwykle szeroki zakaz prowadzenia jakiejkolwiek działalności gospodarczej przez samorządowców oraz daleko idący monitoring działalności wykonywanej przez bliskie im osoby. Nowelizacja ta zobowiązuje radnych i pracowników samorządowych wysokiego szczebla do ujawnienia również działalności gospodarczej prowadzonej przez ich bliskich (małżonek, rodzice, dziadkowie, dzieci) na terenie jednostki samorządowej, w której sprawują oni funkcję lub są zatrudnieni¹. Muszą oni także poinformować o umowach cywilnych zawartych przez tych bliskich z organami samorządu, jego jednostkami organizacyjnymi lub samorządowymi osobami prawnymi.

¹Muszą oni także poinformować o umowach cywilnych zawartych przez tych bliskich z organami samorządu, jego jednostkami organizacyjnymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Powinność ta nie dotyczy umów związanych z korzystaniem z usług powszechnie dostępnych lub zawartych na warunkach obowiązujących powszechnie. Kolejnym obowiązkiem, jaki nakłada na samorządowców ustawa, jest pisemne poinformowanie, że ich bliscy zostali zatrudnieni w samorządowej jednostce organizacyjnej na terenie danej gminy, powiatu, województwa lub związku samorządowego bądź zaczęli pracować na etacie lub na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej połowa kapitału należy do jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli radny, wójt, burmistrz, prezydent miasta przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność gospodarczą, której nie może łączyć ze swoim mandatem, to musi zrzec się funkcji lub zaprzestać działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

Kolejnym obowiązkiem, jaki nakłada na samorządowców ustawa, jest pisemne poinformowanie, że ich bliscy zostali zatrudnieni w samorządowej jednostce organizacyjnej na terenie danej gminy, powiatu, województwa lub związku samorządowego bądź zaczęli pracować na etacie lub na innej podstawie w spółkach handlowych, w których co najmniej połowa kapitału należy do jednostek samorządu terytorialnego. Jeśli radny, wójt, burmistrz, prezydent miasta przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność gospodarczą, której nie może łączyć ze swoim mandatem, to musi zrzec się funkcji lub zaprzestać działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

Istotną rolę w zapobieganiu konfliktowi interesów i stronnictwość w działalności władzy publicznej winna odgrywać też regulowana przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.] zasada „wyłączenia”. Kodeks przewiduje w rozdziale 5 następujące instytucje procesowe: wyłączenie pracownika organu administracji publicznej (art. 24 k.p.a.), wyłączenie organu administracji publicznej (art. 25 k.p.a.) i wyłączenie członka organu kolegiального (art. 27 k.p.a.). Instytucja wyłączenia pracownika oraz organu administracji publicznej została wprowadzona do postępowania administracyjnego celem realizacji zasad ogólnych tego postępowania: zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwowych (art. 8 k.p.a.). Pracownik lub organ administracji mający status „wyłączonego” nie może podejmować od momentu wyłączenia żadnych czynności postępowania, z wyjątkiem czynności niecierpiących zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron (art. 24 § 4 k.p.a.). Z art. 24 k.p.a. wynika, że pracownik podlega wyłączeniu od „udziału w postępowaniu”, organ administracji publicznej zaś – od „załatwienia sprawy”. Wyłączenie pracownika dotyczy wszystkich indywidualnych spraw administracyjnych; wyłączenie zaś organu administracji publicznej następuje zaś – na podstawie art. 25 k.p.a. – w jednej kategorii spraw – w sprawach dotyczących interesów majątkowych osób wskazanych w tym przepisie.

Drugim, obok regulacji prawnych, sposobem przeciwdziałania konfliktowi interesów w pracy urzędników administracji publicznej i samorządowej jest wprowadzanie określonych standardów etycznych. Podstawą na której tworzone są kodeksy etyki zawodowej osób pracujących w sferze działalności publicznej, jest m.in. brytyjski Kodeks Etyki lorda Nolana, stanowiący próbę kodyfikacji zasad i reguł mających na celu likwidację praktyk korupcyjnych. W październiku 1994 roku została powołana w Wielkiej Brytanii Komisja do Spraw Norm w życiu Publicznym; z czasem komisja została nazwana Komisją Nolana. Lord Nolan zaproponował 7 zasad, które powinny zapewnić etyczne reguły postępowania w sferze publicznej. Zasady te adresowane są do przedstawicieli władzy państwowej i zawierają następujące postulaty: postulat

bezinteresowności (bezstronności), niezawisłości, obiektywizmu, odpowiedzialności, otwartości (jawności), uczciwości oraz przywództwa.

Zasada bezstronności wprowadza zalecenie, aby osoby sprawujące funkcje publiczne, w trakcie podejmowania decyzji kierowali się jedynie dobrem publicznym. Zasada niezawisłości głosi, że osoby sprawujące funkcje publiczne nie powinny stawiać się w sytuacji finansowej (czy jakiegokolwiek innej) zależności od osób trzecich lub organizacji, które mogłyby wywierać wpływ na sposób sprawowania funkcji publicznej. Zasada obiektywizmu zakłada, że w trakcie wypełniania funkcji publicznych, takich jak: obsadzanie stanowisk, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi. Zasada odpowiedzialności nakłada na sprawujących funkcje publiczne obowiązek odpowiadania przed społeczeństwem za swoje decyzje i działania. Osoby pełniące funkcje publiczne powinny poddać się także wszelkim procedurom kontrolnym wymagany na ich stanowiskach. Zasada jawności oznacza, że sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działania tak jawnie, jak to jest tylko możliwe. Powinni ponadto podawać uzasadnienie swoich decyzji, a ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny. Zasada uczciwości postuluje, by sprawujący funkcje publiczne deklarowali wszelkie prywatne korzyści związane z zajmowanym stanowiskiem. Natomiast zasada przywództwa mówi o tym, że pełniący funkcje publiczne powinni promować i wspierać realizację wymienionych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym.

Zasady (postulaty) Nolana stały się podstawą opracowania szczegółowych kodeksów etycznych odnoszących się do różnych, administracyjnych grup zawodowych grup zawodowych występujących w służbie publicznej (m.in. kodeksy służby cywilnej, ministrów, organizacji lobbingowych itp.) nie tylko zresztą w Wielkiej Brytanii. Podobne zasady występują w polskich regulacjach, jednak regulacje etyczne dotyczące działalności osób pełniących funkcje publiczne są słabo rozwinięte, a system etyki urzędniczej czy etos urzędniczy jest bardzo słabo rozwinięty by nie powiedzieć, że go w zasadzie nie ma.

Jedynym efektem prac nad standardami etycznymi w pracy urzędniczej był projekt kodeksu urzędnika, opublikowany ostatecznie jako Kodeks Etyki Służby Cywilnej 11 października 2002 r. [M.P. Nr 46, poz. 683]. W § 1 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej umieszczono zapis definiujący władzę publiczną jako służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle. Praca w ramach służby cywilnej ma zawsze mieć na względzie dobro Rzeczypospolitej, jej demokratyczny ustrój oraz uzasadnione interesy każdej osoby. Członek służby cywilnej powinien również przedkładać dobro publiczne ponad interesy własne i swojego środowiska (zasada bezstronności). W tym samym paragrafie znalazł się zapis wprowadzający postulat takiego działania urzędnika, by mogło być ono wzorem praworządności i prowadziło do pogłębiania zaufania obywateli do państwa

i jego organów. Występuje więc tutaj odwołanie się do zasady odpowiedzialności, uczciwości i przywództwa. Dalsze zasady, takie jak rzetelność i obiektywizm zostały rozwinięte w §3 i §4 Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Zgodnie z ich brzmieniem członek korpusu służby cywilnej powinien dbać o rozwój swojej wiedzy zawodowej, zawsze zaznajamiać się ze stanem prawnym i faktycznym zaistniałej sytuacji, rzeczowo argumentować podejmowane decyzje, nie dopuszczać do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym, nie podejmować zobowiązań, które mogą kolidować ze sposobem podejmowania decyzji. Także zasada otwartości znalazła swój odpowiednik w zapisie Kodeksu w §2 pkt. 4, 6 i 9. Zgodnie z nimi urzędnik powinien być zawsze gotów do uznania swoich błędów i przyjęcia słów krytyki. Jego działanie nie powinno także utrudniać rozliczenia się ze swojego postępowania przed zwierzchnikami. Powinien także aprobować fakt, iż służba cywilna wymaga zgody na ograniczenie zasady poufności informacji, dotyczącej także życia prywatnego.

Wszystkie wymienione tutaj zasady stanowiące prawno-etyczny kontekst wykonywania pracy urzędniczej są bez wątpienia ważne. Jednak kiedy spojrzymy na współczesne instytucje administracji publicznej i samorządowej z perspektywy bardziej ogólnego podejścia analitycznego, wyprowadzanego z bardzo nośnych koncepcji *corporate social responsibility* (CSR) i koncepcji *stakeholders* (interesariuszy, którymi w tym przypadku są obywatele), z jednej strony, i z koncepcji *New Public Management* (NPM) oraz *Public Governance* (PG), to wtedy na plan pierwszy wysuwa się zasada odpowiedzialności. Zwłaszcza dwie ostatnie koncepcje mają tutaj swoje szczególne zastosowanie. W koncepcji *New Public Management* kładzie się nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych (outsourcing, wyniki, jakość itd.) zaś w koncepcji *Public Governance* na partycypacyjny proces zarządzania społeczeństwem z udziałem innych podmiotów sektora publicznego i prywatnego, w którym obywatele nie są już tylko konsumentami, ale podmiotami decyzyjnymi, świadomymi w większym lub mniejszym stopniu swoich praw i zainteresowanymi decyzjami władz publicznych. Zwłaszcza wtedy, gdy obywatela umieścimy w perspektywie założeń społeczeństwa obywatelskiego, a więc takiego, w którym ma miejsce powierzanie zadań publicznych instytucjom tego społeczeństwa obywatelskiego z zachowaniem publicznej odpowiedzialności za prawidłową realizację tych zadań przez władze [zob. m.in. Kowalczyk, 2008]. Należy mieć jednak świadomość tego, że możliwości aplikacyjne nowych teoretycznych podejść do sprawowania władzy publicznej w znacznym stopniu zależą od tego, z jakim stylem przywództwa lokalnego i regionalnego mamy do czynienia. Widać to bardzo wyraźnie w odniesieniu do władzy na poziomie regionalnym, szczegółowo analizowanej m.in. przez Marcina Kotrasa [2009]. Jeśli samorząd wojewódzki nie ma przejrzystej struktury władzy, a jednocześnie władza ta jest wyraźnie (choć nie

powinna) upolityczniona oraz nie ma wypracowanych i znanych obywatelom reguł, to trudno oczekiwać od urzędników zatrudnionych w sejmiku wojewódzkim tego, aby w sposób efektywny i przemyślany realizowali zakładane cele i aktywizowali postawy proobywatelskie.

Miejsce zasady odpowiedzialności w kodeksie etyki pracownika administracji publicznej

Propagowane w kodeksach etycznych standardy etyczne z pewnością wpływają na moralność urzędników, czyli na wartości przyjęte i przestrzegane w organizacji, jaką jest administracja publiczna. Jedną z tych wartości jest odpowiedzialność zatrudnionych pracowników nie tylko wobec zwierzchników, jak to jest przyjęte w tradycyjnym paradygmacie administracji. Zgodnie z tym paradygmatem rola administracji publicznej polegała przede wszystkim na wykonywaniu przepisów określonych prawem; wydawaniu decyzji i kontroli ich legalności wobec obywateli, na świadomej realizacji zadań wynikających z określonego stanowiska pracy, zgodnie z przyjętymi procedurami i w ramach obowiązującego ładu prawnego. Obywatele ujmowani byli tutaj przede wszystkim z perspektywy biernych świadczeniobiorców usług państwa, zaś odpowiedzialność urzędnicza adresowana była wobec zwierzchnika, czyli państwa. Co więcej: *Ów zwierzchnik należy przy tym, w całości albo w części, do innego porządku – porządku politycznego, porządku władzy politycznej, instytucjonalnie usytuowanej w systemie władz publicznych (państwie w znaczeniu szerszym, państwo w ścisłym znaczeniu nie obejmuje bowiem instytucji samorządu)* [H. Izdebski, 2007, s. 8]. Klasycznym przykładem takiego stosowania zasady odpowiedzialności były wielokrotnie opisywane przypadki stosowania takiej wykładni prawa podatkowego (zwłaszcza dotyczącego zwrotu podatku VAT) przez urzędników urzędów skarbowych (inna sprawa, czy to na tym szczeblu powinna następować ta wykładnia), którzy w sytuacjach wątpliwych działali przede wszystkim na niekorzyść obywatela, często postrzeganego w kategoriach potencjalnego oszusta podatkowego; co więcej, takie zachowanie było też wielokrotnie podyktowane chęcią uniknięcia podejrzenia przez bezpośrednich przełożonych o działania korupcyjne.

Jeśli jednak, tak jak D.F. Kettl [2000, s. 6], potraktujemy NPM jako spójny model *governance*, to możemy przy tym założeniu wskazać za autorem sześć podstawowych celów działania administracji, ujętej w nowy paradygmat, zgodny z tym modelem; są to:

- wydajność (*productivity*) polegająca na tym, iż przy wzroście wydajności rząd może utrzymać czy nawet poszerzyć zakres usług publicznych przy zmniejszonych zasobach finansowych;

- urynkowanie (*marketization*) polegające na wykorzystaniu przez rząd z mechanizmów rynkowych w celu zwiększenia konkurencyjności tradycyjnych nakazowo-kontrolnych struktur biurokratycznych;
- orientacja na usługi (*service orientation*) polegająca na wzmacnianiu powiązań pomiędzy rządem a obywatelami i poprawa zadowolenia obywateli – odbiorców usług publicznych, co w efekcie prowadzi do wzrostu zaufania do organizacji rządowych;
- decentralizacja (*decentralization*) polegająca na tym, że większej bliskości rząd wobec obywateli, po to, by jego działania bardziej odpowiadały potrzebom obywateli;
- polityka (*policy*) polegająca na dążeniu do polepszania wydajności usług publicznych i zwiększania ich siły nabywczej;
- odpowiedzialność za wyniki (*accountability for results*) polegająca na tym, iż zgodnie z *new public management* nacisk powinien być położony na potrzebę dotrzymywania obietnic składanych przez rząd, czyli na ich realizacji [tamże: 1-2; zob. też B. Batko, B. Trzaska, 2011, s. 200-201].

Ze względu na fakt, że cele te są nie tylko bardziej złożone i nastawione na włączanie obywateli w proces decyzyjny, ale również wymagają od samych urzędników odpowiednich cnót oraz motywacji i postaw pracowniczych, stąd też zasadnym jest mówić o konieczności wykształcenia etosu pracy kadry urzędniczej. Jednak w Polsce brak jest kodeksów etycznych, regulujących zbiór wartości moralnych, które dotyczyłyby zachowań i postępowania wszystkich pracowników administracji publicznej. Jak dotąd występują szczegółowe kodeksy normujące zachowania wybranych dziedzin działalności administracji publicznej: Kodeks Etyki Służby Cywilnej (w skład służby cywilnej nie wchodzi pracownicy samorządu terytorialnego), Zasady Etyki Poselskiej, Kodeks Etyki Funkcjonariusza Służby Celnej. Z analizy Batko i Trzaski wynika, że Kodeks Etyki Służby Cywilnej [Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z 11 października 2002 r.] oparty jest zarówno o zapisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz o uchylone już ustawy o służbie cywilnej [Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r.; Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r.]. W Kodeksie tym wskazuje się na to, iż członek korpusu służby cywilnej zachowuje się tak, aby jego działania mogły być wzorem praworządności i aby te zachowania prowadziły do pogłębienia zaufania obywateli do państwa i jego organów. Stąd też pracownik służby cywilnej winien wykonywać pracę z poszanowaniem godności innych i poczuciem godności własnej; swoim działaniem winien współtworzyć wizerunek służby cywilnej. W kodeksie tym m.in. wskazuje się również na: rzetelność w podejściu do obowiązków służbowych (w tym sumienność, twórcze i aktywne podejmowanie zadań, wnikliwość i rozwagę, najlepszą wolę, dotrzymywanie zobowiązań i kierowanie się prawem i przewidzianym trybem działania. Badaczki zwracają jednak uwagę na to, że istniejący w UE Europejski Kodeks Dobrej Administracji z 6 października

2001r., przyjęty przez Parlament Europejski w Polsce nie obowiązuje, mimo że Polska funkcjonuje w ramach struktur unijnych od siedmiu lat.

W kontekście tych sześciu wymienionych celów działania interesującą jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, z czym kojarzy się urzędnikowi, zwłaszcza urzędnikowi samorządowemu, pojęcie odpowiedzialności urzędniczej. Z interesujących badań dotyczących pracowników Urzędu Miasta w Białymstoku i Starostwa Powiatowego w Białymstoku przeprowadzonych przez Dorotę Konopkę i Julitę Sitniewską [2011] wynika, że ponad połowa badanych (63,4%) wiąże owo pojęcie z normami pozaprawnymi, etyką postępowania, a więc z poczuciem odpowiedzialności. Jednak ponad jedna trzecia badanych urzędników (36,6%) rozumie odpowiedzialność jako odpowiedzialność w kategoriach prawnych, a więc jako ponoszenie odpowiedzialności. Jednak już przy próbie odpowiedzi na pytanie, jaki typ odpowiedzialności jest instrumentem wystarczającym, aby zmobilizować urzędnika do pracy, ponad połowa badanych urzędników (58,1%) wskazała na odpowiedzialność dyscyplinarną (tamże). Jednocześnie badani mieli dość nikłą świadomość pociągnięcia ich do odpowiedzialności materialnej (tylko 10,5%), wtedy, gdy ich decyzje będą naruszeniem wykładni obowiązującego prawa. Słusznie zatem przywoływane badaczki zadają sobie fundamentalne pytanie dotyczącego tego, czy świadomość odpowiedzialności dyscyplinarnej jest wystarczającym instrumentem prawidłowego funkcjonowania urzędu? Wyniki badania nie pozostawiają co do tego żadnej wątpliwości; ponad połowa badanych nie zgadzała się ze stwierdzeniem, że urzędnicy powinni ponosić osobistą odpowiedzialność za popełniane błędy, być pociągniętym do odpowiedzialności materialnej; tylko jedna piąta (20%) odpowiedziała twierdząco, natomiast aż 22,1% nie miała w tej kwestii zdania [tamże, s. 223]. Tak więc: *Urzędnik odczuwa w swojej pracy przede wszystkim nacisk odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z drugiej strony (...) istnieje mała świadomość, że można być pociągniętym do odpowiedzialności materialnej* [tamże, s. 223]. Przyczyny powstrzymywania się od podejmowania decyzji bywają różne; od absolutnego lekceważenia swoich obowiązków, poprzez lekceważenia prawa, złożonych propozycji korupcyjnych, nacisku przełożonego, po celowe zaniechania z przyczyn nierzadko politycznych. Kiedy urzędnikom zadano pytanie: *Czy w swojej karierze zawodowej powstrzymywał(a) się Pan(i) od wydawania decyzji (...) ?* to największy odsetek spośród nich wskazał na naciski przełożonych (17,4%), a najmniej na osobiste/własne interesy (3,0%). Na drugim miejscu, po naciskach przełożonych, plasują się naciski polityczne (7,6%), a na przedostatnim: złożone propozycje korupcyjne (4,7%) [tamże, s. 224]. Za zasadne w tym kontekście należy uznać pytanie badaczek: *Czy odsetek odpowiedzi na tak sugeruje nam, że urzędnicy stykają się z naciskami tego typu, a odsetek na nie pamiętam (13,4%), że liczba odpowiedzi twierdzących mogłaby być większa, ale urzędnik nie chce dzielić się tą*

informacją? [tamże, s. 224]. Jednocześnie można zgodzić z D. Konopką i J. Sitniewską, że (...) *istnieją sytuacje, gdzie urzędnik powstrzymuje się od załatwiania spraw wiedząc, że będzie to niemile widziane przez władzę zwierzchnią, albo też w sposób nieformalny dostaje wytyczne określonego postępowania* [tamże].

Z analizy badaczek wynika również, że istniały okoliczności w karierze zawodowej urzędników, kiedy powstrzymywali się od wydania decyzji z powodów tzw. politycznych. Co ciekawe, najczęściej do takich zaniechań dochodziło w sytuacjach zmian na szczeblach władzy, a już niemal regułą było jak piszą przywoływane autorki przyśpieszanie jednych decyzji, a wyhamowywanie innych w sytuacji zmian opcji politycznych.

Dysfunkcje związane z niską jakością upublicznianych informacji

Niski poziom odpowiedzialności urzędników administracji publicznej obserwować można również wtedy, gdy bliżej przyjrzymy się jakości informacji upublicznianych przez różnego typu instytucje publiczne na ich stronach internetowych. Informacje te nie tylko stanowią źródło różnorodnej (co do treści i przeznaczenia) wiedzy obywateli na temat konkretnej instytucji z których usług obywatel korzysta, ale również służą do kształtowania wizerunku i wiarygodności tych instytucji, a w konsekwencji do kształtowania zaufania społecznego. Jeśli również uwzględnimy fakt, że chodzi tutaj o informacje internetowe, to możemy również spojrzeć na instytucje administracji publicznej jako na wiodące podmioty realizujące strategiczne programy związane z kształtowaniem społeczeństwa informacyjnego.

Należy bowiem pamiętać o tym, iż pojęcie społeczeństwa informacyjnego, mimo wielości podejść i definicji jest również kategorią polityczną; służy bowiem również do tworzenia określonych projektów politycznych. Charakterystycznym przykładem są tutaj różne koncepcje i projekty tworzone w ramach Unii Europejskiej. Istota polityki Unii Europejskiej w procesie budowania społeczeństwa informacyjnego sprowadza się w dużym skrócie do wykorzystywania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych i sieci dla zwiększania konkurencyjności gospodarki państw członkowskich, przy jednoczesnym poszukiwaniu równowagi pomiędzy wartościami, które mogą pozostawać w konflikcie. Dotyczy to zwłaszcza równowagi między wzrostem gospodarczym a wartościami społecznymi i ekologicznymi, globalną ekonomią a wartościami etycznymi, korzyściami krótkoterminowymi a długoterminową stabilizacją. Ogłoszenie europejskiej koncepcji budowania społeczeństwa informacyjnego zostało w Unii Europejskiej poprzedzone polityką deregulacji, demonopolizacji i prywatyzacji sektorów audiowizualnych. Pojawiło się szereg organizacji, agend i inicjatyw, których zadaniem jest kreowanie europejskiego modelu społeczeństwa informacyjnego oraz czuwanie nad realizacją

określonych priorytetów w państwach członkowskich. Tytułem przykładu można podać plan działania inicjatywy *eEurope* z 2000 roku, przyjęty na szczycie europejskim w Lizbonie. Inicjatywa ta stanowi swoistą kontynuację 23 priorytetów związanych z modelem europejskiego społeczeństwa informacyjnego, przyjętych jeszcze w połowie lat 90.; różnica polega jednak na tym, iż w inicjatywie *eEurope* szczególną uwagę zwraca się na fakt wejścia Europy w erę cyfrową. Celem programu *eEurope* jest przede wszystkim:

- wyposażenie wszystkich obywateli Europy w domu, szkole, pracy i w administracji w cyfrowe technologie on-line,
- kreowanie kultury informatycznej wśród Europejczyków i kultury przedsiębiorczości wspomaganej systemem finansowania rozwoju nowych idei,
- wzmocnienie procesów kohezji społecznej, budowanie wiarygodności handlu elektronicznego i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Stąd też priorytetami tego programu są projekty gwarantujące tańszy, szybszy i bezpieczny dostęp do Internetu, inwestycje w kapitał ludzki dla tworzenia gospodarki informacyjnej; szczególnie zaś w ludzi młodych, którzy stymulowani są do stosowania i korzystania z nowych usług sieciowych. Administracja publiczna została włączona w proces tworzenia społeczeństwa informacyjnego, poprzez służenie obywatelom swoją dostępnością, poufnością, wiarygodnością i jakością informacji przekazywanych online – jednakowo na terenie całej Polski oraz w powiązaniu z zasobami informacyjnymi innych krajów [*e-Polska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*, 2001]. Warto również wskazać na *Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, w której rząd deklaruje, że rozwojowi społeczeństwa informacyjnego w Polsce powinny trwale towarzyszyć:

- *dostępność, bezpieczeństwo i zaufanie – możliwość uzyskania dostępu do rzetelnej informacji lub bezpiecznej usługi niezbędnej obywatelowi oraz przedsiębiorcy,*
- *otwartość i różnorodność – brak preferencji i brak dyskryminacji w dostępie do informacji, a w szczególności do informacji publicznej,*
- *powszechność i akceptowalność – dążenie, aby udział w dobrach społeczeństwa informacyjnego był oczywisty i jak najszerszy, a także by oferta produktów i usług społeczeństwa informacyjnego była maksymalnie szeroka,*
- *komunikacyjność i interoperacyjność – zapewnienie dotarcia do pożądanej informacji w sposób bezpieczny, szybki i prosty* [Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, 2008, s. 9; również B. Batko, B. Trzaska, 2011].

Jednak z analiz wynika, że: *Mimo tych deklaracji w Polsce do tej pory brak uregulowań prawnych dotyczących standardów jakościowych dla stron internetowych i jest to jednym z powodów, dla których administracja publiczna*

nie czuje się zobligowana do stosowania zaleceń i korzystania z dobrych praktyk. Etyka i kompetencje pracowników organizacji administracji publicznej powinny być warunkiem wystarczającym do przestrzegania prawa w zakresie dostępu do informacji w Polsce, a także do dbałości o jakość treści informacji [B. Batko, B. Trzaska, 2011, s. 209]. Co więcej, jak piszą przywoływane wyżej autorki: *Często przypisuje się <a priori> wysoką wiarygodność źródeł informacji stron rządowych. Tak jednak nie jest, czego dowodem są badania jakości informacji prezentowanych w wybranych portalach internetowych sektora administracji publicznej* [szerzej: Batko: 2008a: 211-227; Batko: 2008b: 348-359; Batko: 2009a: 169-177; Batko: 2009b: 49-67].

Stąd też jakość informacji umieszczanej w sieci przez instytucje, które w pierwszej kolejności mają stanowić standardy w tym zakresie jest szczególnie ważna. Tym bardziej, że dostęp obywateli do informacji, również informacji internetowej jest uregulowany prawnie.

Każdy obywatel RP ma konstytucyjne prawo do dostępu do informacji publicznej. Z rozdziału II, art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. wynika bowiem, że: *Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów (...)*; oznacza to, że każdy ma prawo dostępu do nich również za pomocą środków elektronicznych. Ustawą precyzującą zasady korzystania z tego prawa jest Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. [Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198], która wymienia tryb ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) będącym ogólnodostępnym portalem internetowym, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy. BIP to portal, który służy powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej, zarówno poprzez stronę główną biuletynu, jak i strony podmiotowe, przygotowane przez podmioty ustawowo zobowiązane do ich prowadzenia. Do tworzenia podmiotowych stron BIP zobowiązane są m.in.: organy władzy rządowej i samorządowej, państwowe i samorządowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Standardy dla BIP określa rozporządzenie w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych [Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych], które obowiązuje od wejścia w życie Ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [Dz. U. 2005, Nr 64, poz. 565].

Systemy teleinformatyczne powinny spełniać właściwości i cechy w zakresie funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności na etapie projektowania, wdrażania i modyfikowania tych systemów, umożliwiające wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi używanymi do realizacji zadań. Istnieje zatem możliwość zweryfi-

kowania cech jakościowych informacji, do najważniejszych cech wpływających na jakość a zarazem użyteczność informacji zalicza się m.in.:

- aktualność informacji, rozumianą jako dostateczna zgodność informacji ze stanem rzeczywistym; istotną zmienną jest tutaj czas;
- dokładność informacji, polegająca na jej adekwatności do poziomu wiedzy odbiorcy;
- jednoznaczność informacji, zależna od zastosowania jednoznacznego języka oraz precyzyjnie zdefiniowanych pojęć;
- kompletność informacji, która choć teoretycznie dotyczy wszystkich informacji opisujących dany obiekt czy stan rzeczy, w praktyce niemożliwa do spełnienia wobec niewyczerpalności informacji; stąd też za wystarczającą uznaje się taką ilość informacji, która pozwala na podjęcie racjonalnej decyzji w konkretnej sytuacji;
- komunikatywność (zrozumiałość) informacji, pozwalająca na przyjęcie informacji bez specjalnych, dodatkowych zabiegów związanych z interpretacją semantyczną treści komunikatu;
- relewantność informacji, czyli trafność czy też stopień zbliżenia do problemu, z jakim użytkownik ma do czynienia;
- rzetelność informacji, uzależniona od metody zbierania informacji, poprawności określenia stosowanych pojęć, definicji, klasyfikacji i innych czynników ważnych przy gromadzeniu i przetwarzaniu informacji; odnosi się ona do powodów, dla których informacja jest mniej lub bardziej dokładna;
- spójność informacji, czyli współgranie jej poszczególnych elementów ze sobą, forma odpowiedniość między formą i treścią, zgodność aktualizacji z celami, jakim służy gromadzenie informacji [Stefanowicz, 2004, s. 11; B. Batko, B. Trzaska, 2011, s. 209-210].

Pomijając analizę metod oceny informacji i posiłkując się jedynie wynikami badań, które uzyskały B. Batko i B. Trzaska badając witryny internetowe Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (badanie przeprowadzono 30 kwietnia i 10 maja 2010 roku), który z dniem 1 stycznia 2010 r. połączył się z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, można stwierdzić, że wiele portali internetowych administracji publicznej zamieszcza nieprawdziwe treści, przede wszystkim zdezaktualizowane, niekompletne, nierzetelne, niejednoznaczne i przekazane w sposób niekomunikatywny, pełne błędów językowych. Często są one fałszywe dlatego, zawierają zdezaktualizowane przepisy prawne, czy nieaktualne procedury postępowania. Jak stwierdzają B. Batko i B. Trzaska: *Informacje pozbawione są daty zamieszczenia, tym bardziej daty modyfikacji, autora notatki, źródeł, z których zaczerpnięto prezentowane treści. Nieaktualne są również te informacje, które byłyby pomocne w dalszym poszukiwaniu, w tym linki do stron o tematyce uzupełniającej wiedzę lub pokrewnej. Bardzo często te*

strony internetowe pod wskazywanym adresem nie istnieją. (...) osoby uczące się nie są w stanie ocenić prawdziwości podanych informacji, zaś osoby mające na ten temat wykształconą już wiedzę, potrzebują kilku, a nawet kilkunastu godzin na rzetelne zweryfikowania treści. Tak prowadzone portale świadczą o nieodpowiedzialności organizacji podających informacje. Budowanie wiedzy w oparciu o takie treści jest niemożliwe, a nawet szkodliwe, ponieważ działania te noszą znamiona dezinformacji [B. Batko, B. Trzaska, 2011, s. 212].

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań odnoszących się do zasadniczych uwarunkowań a zarazem głównych przejawów dysfunkcji administracji publicznej – zarówno centralnej jak i samorządowej, wysnuć można jeden zasadniczy wniosek dotyczący konieczności wprowadzenia zasadniczej zmiany w sposobie funkcjonowania tych instytucji. Należy przede wszystkim jak najszybciej wprowadzić i upowszechnić nowy paradygmat działań urzędniczych, wyprowadzony z koncepcji *New Public Management*, i powiązany z koncepcją sieciowego zarządzania wspólnotą lokalną, przy jednoczesnym uwzględnianiu społecznego celu usług realizowanych przez administrację publiczną. Uwaga ta szczególnie odnosi się do administracji samorządowej. Jednak ten nowy paradygmat nie może być jedynym, na którym opierać się może administracja publiczna. Praktyka wielu państw europejskich ale nie tylko pokazuje [L. Rajca, 2009], że najlepszy jest model mieszany, łączący w różnym stopniu zarządzanie administracyjne z zarządzaniem menedżerskim, wykorzystującym instrumenty i mechanizmy rynkowe [zob. m.in. A. Zalewski, 2007]. Wtedy też będzie można mieć nadzieję, że rozmiary dostrzeganych dysfunkcji w sposobie funkcjonowania administracji publicznej ulegną znacznemu ograniczeniu.

Bibliografia

- Aronson E., Wilson T.D., Akert R. [1997], *Psychologia społeczna, Serce i umysł*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Aucoin P. [1990], *Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums*, „Governance”, Nr 3/2.
- Batko B. [2008a], *Internetowe źródła informacji o rynku pracy a konkurencyjność przedsiębiorstw trzeciego sektora*, [w:] Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej, Nr 78, Seria: *Administracja i zarządzanie*, Numer specjalny (5) 2008, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Batko B. [2008b], *Jakość informacji dotyczących rynku pracy upowszechnianych za pomocą Internetu przez instytucje publiczne*, [w:] Pancer-Cybulska E. (red.), *Gospodarka społeczna w Europie*. Monografie, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław.

- Batko B. (2009a), *Jakość informacji publikowanych w Internecie jako wartość wpływająca na wiarygodność instytucji*, [w:] Baryluk M., Wawrzak-Chodaczek M. (red.), *Wartości w komunikacji różnych grup społecznych*, Baryluk M., Wawrzak-Chodaczek M., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Batko B. [2009b], *Zarządzanie jakością informacji w sektorze publicznym a bezpieczeństwo społeczeństwa*, [w:] Włodarczyk M., Marjański A. (red.), *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zagrożenie bezpieczeństwem w sektorze publicznym*, Tom X, Zeszyt 8, Wydawnictwo Społecznej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź.
- Batko B., Trzaska B. [2011], *Odpowiedzialność kadr administracji publicznej w budowaniu społeczeństwa informacyjnego*, [w:] Walczak-Duraj D. (red.), *Etyka a moralność. Aksjonormatywny kontekst współczesnej pracy i wybranych zawodów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Cialdini R. [1994], *Wywieranie wpływu na ludzi*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- e-Polska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006, Ministerstwo Gospodarki, aktualizacja 11.09.2001 [online], Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, [dostęp 15 stycznia 2008], [http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/99094766263E249EC1256E8400314623/\\$file/ePolska.doc](http://www1.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/99094766263E249EC1256E8400314623/$file/ePolska.doc).
- European Ombudsman [2002], *The European Code of Good Administrative Behavior*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, March.
- Garrett T.M., Klonosky R.J. [1986], *Business Ethics*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Hussein A., *Konflikt interesów w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, www.batory.org.pl.
- Izdebski H. [2007], *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, Nr 1;
- Izdebski H. [2010], *Zasady i etyka w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej”, Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Nr 2 (5) 2010 [online]. [www.](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/PSCmarzec_kwiecien2010(1).pdf)
- [http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/PSCmarzec_kwiecien2010\(1\).pdf](http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/PSCmarzec_kwiecien2010(1).pdf);
- Kettl D.F. [2000], *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institution, Washington.
- Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 11 października 2002 r.* (Monitor Polski, Nr 46, poz. 683).

- Konopka D., Sitniewska J. [2011], *Odpowiedzialność jako podstawowy czynnik działania urzędnika samorządowego*, [w:] Walczak-Duraj D. (red.), *Etyka a moralność. Aksjonormatywny kontekst współczesnej pracy i wybranych zawodów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).
- Kotras M. [2009], *Przywództwo polityczne na poziomie regionu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kowalczyk L. [2008], *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Nr 1/2008, [www. http://www.lucjankowalczyk.com/wp-content/uploads/2008/10/59-2.pdf](http://www.lucjankowalczyk.com/wp-content/uploads/2008/10/59-2.pdf);
- Krajewski W. [2000/2001], *Etyka w służbie publicznej. Uregulowania prawne dotyczące etyki w służbie publicznej w Polsce*, „Służba Cywilna”, Nr 1.
- Kudrycka B., Dębicki M. [2000], *Etyczne administrowanie. Wyzwania dla samorządu terytorialnego*, Muncypium, Warszawa.
- Lazari - Pawłowska I. [1961], *Sprzeczność i konfliktowość w systemie etycznym*, „Studia Filozoficzne”, Nr 3(24).
- Lewicka - Strzałecka A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczenia konfliktu interesów*, [w:] Węgrzecki A. (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, www.cebi.pl
- Rajca L. [2009], *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, Nr 2(36).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*, (Dz. U. 2002, Nr 67, poz. 619).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*, (Dz. U. 2005, Nr 212 poz., 1766).
- Stefanowicz B. [2004], *Informacja*, Wyd. 1, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, MSWiA, Warszawa 2008 [online]; [www. http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=3760](http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=4&id=3760).
- Strategiczny plan rządzenia* [online], Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [dostęp 22 sierpnia 2008], http://www.kprm.gov.pl/templates/admin/userfiles/files/1983_prezentacja_kprm.swf>;
- Suwaj P.J. (red.) [2008], *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej [online]. Biuletyn Informacji Publicznej. [dostęp: 10 maja 2010]; [www: http://www.bip.gov.pl/subjects/4519,Urząd+Komitetu++Integracji+Europejskiej.html](http://www.bip.gov.pl/subjects/4519,Urząd+Komitetu++Integracji+Europejskiej.html);

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jednolity, Dz. U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1593 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, (Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198).

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, (Dz. U. Nr 214, poz. 1806 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, (Dz. U. 2005, Nr 64, poz. 565).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. 2006, Nr 170, poz. 1218).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach kadrowych, (Dz. U. Nr 170, poz. 1217 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505).

Zalewski A. [2007], *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Ostaszewski, M. Zaleska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

Słowa kluczowe: Dysfunkcja, administracja publiczna, korupcja urzędnicza, konflikt interesów i stronniczości, etyka pracy urzędnika, jakość informacji internetowej.

Key words: Dysfunction, public administration, politic, corruption, conflict of interests, ethics of public official, quality of internet information.

Streszczenie

Celem opracowania jest próba analizy podstawowych uwarunkowań dysfunkcji występujących w pracy administracji publicznej. Chodzi tutaj zarówno o administrację centralną jak i samorządową. W tekście zwrócono uwagę na trzy grupy uwarunkowań. Pierwsza z nich dotyczy szeroko pojętego kontekstu politycznego, który generuje wiele urzędniczych zachowań korupcyjnych. Druga grupa to uwarunkowania o charakterze prawnym, dotyczące uregulowań odnoszących się do rozwiązywania najważniejszych konfliktów pojawiających się w pracy urzędniczej – konfliktu interesów i konfliktu stronniczości. Chodzi tutaj przede wszystkim o to, iż uregulowania te posiadają małą skuteczność. Trzecia grupa uwarunkowań, stanowiąca dopełnienie uwarunkowań prawnych odnosi się do deficytów etycznych obserwowanych w pracy administracji publicznej. Szczególną uwagę zwrócono tutaj na etyczną zasadę poczucia odpowiedzialności pracownika za podejmowane decyzje, oraz poczucia odpowiedzialności za jakość informacji internetowej, umieszczanej na stronach poszczególnych instytucji. Jakość tej informacji to jedna z głównych przesłanek zarówno wiarygodności społecznej tych instytucji jak i skuteczności działań w zakresie tworzenia społeczeństwa informacyjnego.

Summary

Paper focuses on analysis of main backgrounds of dysfunctions in public administration, including both level of central and local administration. It points out three main groups of factors influencing the phenomenon. The first one concerns broadly defined political context, generating numerous cases of corruption behavior among the officials. The second one concerns behavior in legal context, concerning legislations dealing with solving crucial conflicts occurring in office proceedings: conflict of interests and conflict of partiality. Unfortunately, those regulations are of mainly low efficiency. The third group of factors, completing the legal regulations, concerns legal deficits having been observed in public administration. The paper highlights the ethical rule of employee's responsibility for decisions, and the responsibility for the quality of internet information, positioned on websites belonging to public institutions. The quality of online information is one of main bases of both social credibility of those institutions and effectiveness of their activities in the field of creating information society.